

公共政策の現代的意義

藤 田 安 一※

は じ め に——問題の所在——

- I 公共性とは何か——「公共」概念をめぐる
 - II 公共政策とは何か
 - III 規制緩和政策の政治的経済的背景
 - IV 経済的効率性優先主義と公共政策の欠如がもたらす社会的帰結
 - V 現代の公共政策が依拠すべき価値基準
 - VI 規制緩和と「自己責任」
 - VII 現代の金融システム改革と「自己責任」
 - VIII 「自己責任」社会の問題点
- お わ り に

は じ め に——問題の所在——

現在、日本の公共政策は歴史的転換期にある。その意味は、2重である。

第1は、伝統的に、わが国では明治以降、官治的・中央集権的行政システムにもとづいて、政策づくりは国家によって独占され、官僚の秘術とみなされてきた。いわゆる、「政策の国家秘術性」⁽¹⁾を特徴としてきたのである。戦後においても、その基本的性格は最近まで変えることはなかった。経済復興そして高度経済成長と、この手法は継承されてきたのである。

しかし、ようやく日本も1990年代に入り、バブルの崩壊を契機とする深刻な経済不況のなかで、国家の財政破綻が露呈するとともに、外務省や大蔵省、厚生省などそうそうたる省庁の腐敗・汚職事件が発覚したことは、従来わが国の中央集権的な政治・行政システムの転換を迫るものとなった。このことは同時に、政策の国家秘術性が急速に色あせてきたことを意味した。

その結果、国家の統治能力が限られたものであり、政策分野における国家以外の多くの重要な行為者にも注目しなければならないということが認識されるようになった。以降、政策の国家独占は破られ、地方自治体や市民組織、NGO・NPO、その他のボランティア団体など、政策の担い手が多様化してくるにしたがって、公共政策の開発や政策研究の重要性・緊急性が理解されてきた。

第2は、1980年代以降、規制緩和・民営化を内容とする新自由主義的潮流が、公共政策を量・質ともに変化させようとしている。国防や外交など従来の国家権力を背景とした公共政策が強化される反面、国民生活に密着した福祉や環境、教育や文化などの諸分野における公共政策が後退し、代わって、これらの分野は大幅に規制緩和の対象となり、自由化・民営化による市場原理の導入がすすめられた。

※ FUJITA Yasukazu 経済学（財政金融論，日本経済論）専攻

その結果、現在行われている労働改革、年金制度や医療制度など社会保障制度の改革や、消費者保護の分野などに、経済的効率性優先を指導原理とするやり方がもち込まれて、後に本文で指摘するような深刻な問題を引き起こしている。

本稿の課題は、こうした国民生活に直接関連する分野において規制緩和・自由化政策によって公共政策が後退していく現状を批判的に検討し、公共政策が必要とされる現代的意義について考察することにある。

順序として、まず第1に、公共性や公共政策とは何かを検討する。第2に、現代わが国における公共政策の特徴とその問題点を明らかにする。第3に、現在の公共政策が依拠すべき価値基準と「自己責任」社会の問題点について考察する。以上を通じて、現代社会における公共政策のあり方と、その意義について論じることになろう。

I 公共性とは何か——「公共」概念をめぐって

ところで、ここで言う公共政策とは何か。

いま仮に、公共政策を公共的利益のために行われる政策決定であると定義すると、たちまち公共的利益の意味を問わなければならなくなる。

政治学においては、この公共的利益の概念ほど曖昧であり定義の困難なものはないと言われている。たとえば、政治学者ダウنز（Anthony Downs）は次のように述べている。

「公共的利益という言葉は、政治家、ロビイスト、政治学者および投票者によって絶えず用いられているが、その正確な意味を詳しく問い詰めると、決まり文句や、一般論や哲学的理論に必ず巻き込まれてしまう。そしてすぐに、その言葉にはたしてどんな意味があるのか、あるいは意味があるとするれば、それはどんな意味か、そのような行為が公共的利益にかなっており、またどのような行為がそれになっていないのか、そしてそれをどのようにして識別できるか、ということについて一般的な合意は全くないということが明らかになる。」⁽²⁾

しかし、困難であるとはいっても、現代的公共性の内容を明らかにする前に、まず公共性や公共的利益に関して、その重要なポイントを指摘しておかなければならない。これまで、わが国では公共性について、以下のような枠組みで論じられてきた⁽³⁾。

現代日本国憲法は、その前文において、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであってその権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理にもとづくものである。われわれは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。」とうたっている。

これは、国民の「福利」すなわち国民の権利・利益の実現に奉仕することに国政の存在理由＝公共性があることを示している。このような原則を前提として、何よりも、公共性の実質的意義は、市民の生存権を保障することにあると考えられる。

ところが、資本主義国家における現代行政の実態は、市民の利益ではなく国家の利益（国益）を担うものとして現われる。そこでは、形式的に「公共」という衣をまといながら、実質的内容は大企業の担い手やそれと結びついた特権的階層など一部の人たちを守るものとなっている。現在、日本の政治で最も問われている政・官・財の癒着といわれるものは、官が政と財との橋渡しをし、「公共」の名において、一部の私的利益の追求を助けるメカニズムである。このような公共性自体が歪曲されている現実の行政は、「国家的・特権的公共性」と呼ばれる。

こうして現実には、「市民的・生存権的公共性」と「国家的・特権的公共性」という2つの公共性が対立してせめぎあっている。

以上のように、ひとまず公共性の本来的意義と、現実的場面において対抗関係にある公共性の意味について把握しておこう。

それでは次に、これまで公共政策がどのような意味で用いられてきたかを考察しよう。

II 公共政策とは何か

従来、「公共政策」という概念は、およそ次のような意味で用いられてきたことがわかる。代表的な定義を紹介しておこう。

「公共政策とは、市場の機能不全をめぐる諸問題に対して、国家権力を背景に、政府——国のみならず地方公共団体を含めて——が積極的に解決を図っていくとする政策の総称である。」⁽⁴⁾

この公共政策の定義を前半部分と中・後半部分とに分けて検討してみる。すると、前半は市場の機能が不完全であるために生じた問題に対応する政策が、公共政策であると理解できる。しかし、この定義は誤っている。なぜなら前述したように、市場の機能が十全であればあるほど、環境や福祉など社会的に必要なものであるにもかかわらず、これらの分野に資源が適切に配分されないという状況が起きる、この「市場の失敗」を是正するのが公共政策であるといえるからである。

さらに問題なのは、その次の文にある。果たして引用文にあるように、公共政策の主体を国家権力を背景とした国・地方政府とだけ定義することは正しいであろうか。結論を先どりすると、もはや現在の公共政策を論じるためには、このような定義では、はなはだ不十分であると言えよう。

まず第1に、公共政策の伝統的な権力規定に従って、国家の安全を保障する政策や、現在、批判の対象となっている公共事業などを、無条件に公共政策と呼ぶことは妥当ではない。なぜなら、「国家の安全を守る」ための戦争が、実は軍人や政治家、財界などの利益をもっぱら擁護するために行われたものであるという歴史的事実に注目する必要がある。また、戦後日本における公共政策の中心的存在でありつづけた公共事業の推進が、社会的に必要な生産基盤および生活基盤整備を超えて、政・官・財癒着の政治経済的基盤となっていた事実を見のがしてはならないであろう。

同時に、現在わが国における膨大な国家財政の赤字の主な原因が、この公共事業に関係した財政支出にあったことは明らかである。さらに、今日の地方財政危機の根本的原因も、バブル崩壊以降、国が景気対策のための大規模公共事業に自治体財政を動員してきたことにある。国の補助金支出を削減しながら、しかも政府の経済対策に地方動員していく手段として、地方単独事業の拡大→そのための地方債の大量発行→地方債の元利償還と一般財源補填のための地方交付税の利用、という巧妙な手法がとられた。つまり、補助金のつかない地方の単独事業についても起債をみとめ、その元利償還金の一部を地方交付税に算入できる。事実上の「地方債の補助金化」と「地方交付税の補助金化」という事態が押し進められたのである。政府による、この地方債許可と地方交付税措置とをセットにした地方単独事業拡大に、地方自治体の多くが相乗りし、結局、地方財政の借入金を急増させる結果になったのである。

国家が行うからと言って、また公共事業であるからと言って、公共性を有しているわけではなく、時に社会全体に対して著しい不利益をもたらす場合もあるという典型的な事例——それが公共事業であった。このことは、公共性を無視したモラルなき事業活動が、単に民間企業に限られるわけではなく、国家や地方自治体などの政府機関によっても、容易に引き起こされるものであるというこ

とを証明している⁽⁵⁾。

さらに第2に、公共政策の伝統的な権力規定の問題点は、その中央集権的なやり方にある。従来わが国の国家権力を背景にした中央集権的な政治・行政システムは、福祉や環境、文化や教育など社会全般にわたって、深刻な構造的ゆがみをもたらしてきた。それが現在、「中央集権制の制度疲労」として、広く社会的に認知されるようになってきている。これに代わる新たな社会システムとして、地方分権化が提起され、現在、中央集権から地方分権へとシステム転換が求められている。

もともと地方自治体は、住民にとって身近な行政主体として、住民の生活状況が理解しやすく、住民のニーズをつかみやすい。まさに、基礎的自治体である。したがって、住民のニーズに応える政策の計画から実行に至るまで、中央政府よりもむしろ地方自治体こそが、その担い手として適格であるといえる。ここに、今後の公共政策の主体として地方自治体が重視される理由がある。

さらに、国や地方自治体のみが公共政策の主体であるとは限らない。住民のニーズを適格に把握しその実現に向けて計画・活動するという意味での住民組織、N G O・N P Oやボランティアなどの組織も公共政策の主体として位置づけることは十分可能である。それどころか、今後の公共政策のあり方を展望する場合、これらの住民組織が公共政策の主体となって国や地方自治体がその活動をサポートするという関係さえも多く見られることであろう。

以上で「公共性」および「公共政策」の概念の検討を終え、つぎにそれを踏まえて、現代わが国における公共政策の特徴とその問題点の考察に移ろう。

Ⅲ 規制緩和政策の政治的経済的背景

現代日本の公共政策は、先に検討した公共性の本来の意義である国民の生存権を保障するという「市民的・生存権的公共性」を担う公共政策が著しく後退しているところに、その特徴がある。この点を現在政府が推進している規制緩和政策との関連で述べておこう。

政治的には、1980年代初頭からイギリスのサッチャー政権、アメリカのレーガン政権、日本の中曽根政権に代表される権力をバックに、他方、経済学的には、ケインズ主義的福祉国家を批判する新古典派経済学、マネタリズムや合理的期待形成学派などのサプライサイド経済学を理論的基礎に、資源の効率的配分を、市場における自由競争のもとで実現しようとする考え方が急速に台頭してきた。それを新自由主義と呼び、A・ギャンプルは新自由主義の特徴を、「自由経済の伝統的自由主義擁護と国家権威の伝統的擁護の結合である」⁽⁶⁾と述べている。

規制を敵視し、市場メカニズムの働きを過度に評価する、この新自由主義の原理にもとづいて、わが国の政府は1980年代から社会のあらゆる分野にわたって強力に規制緩和・自由化政策を推し進めていった。

もっとも、規制緩和政策をいち早く強力に推進したのは、アメリカとイギリスであった。両国は1970～80年代に自国企業の多国籍化に対応して、大企業の内外における自由な活動を保証する目的で始めたのである。

アメリカでは、1978年の航空産業の規制緩和を皮切りに、80年代には電信電話や金融分野など、つぎつぎに規制緩和が進められていった。一方イギリスでは、公企業の民営化や金融分野におけるいわゆるビッグバンがその典型であった。

わが国では、1979年に経済協力開発機構（O E C D）が日本政府に対して規制緩和の推進を勧告したのが発端となって、アメリカからの市場開放の要求の圧力は強まった。国内的には赤字財政の

解消と行政の効率化を目的として、1981年に第2次臨時行政調査会がつくられ、中曽根内閣によって国鉄、電電、専売の3公社の民営化が進められたのが規制緩和政策の始まりといえる。

しかし、規制緩和が本格化するのはバブル経済崩壊後の1990年代不況に突入してからである。1993年に細川内閣の「緊急経済対策」の柱として規制緩和が打ち出された。すなわち、1993年、細川首相の私的諮問機関として設けられた経済改革研究会から、いわゆる「平岩リポート」が発表された。そこでは、公的規制を「経済的規制」と「社会的規制」とに分け、経済的規制に関しては「原則自由・例外規制」、社会的規制についても「必要最小限に縮小」という考えが打ち出された。

その後、1994年の「行政大綱」の決定、「行革委員会」の設置など規制緩和の動きは本格化していく。そして、1995年4月からの「規制緩和推進計画」は、当初の5年間から3年間に前倒しされ1998年3月に期限を迎えた。1998年4月には、さらに2000年度までの3年間を対象とする新たな「規制緩和推進計画」が決定され推進されてきたのである。

この時期に、日本の企業はこうした政府の規制緩和が自由化政策に押されて、従来とは違う一段と強い収益至上主義的な経営戦略をとることになる。その経緯は以下のようなものであった。

わが国は1986年の「円高不況」を短期間のうちにクリアーし、早くも1987年には景気の回復基調に入った。にもかかわらず、それ以降1990年の上期まで、政府は公定歩合を2.5%に据え置く超低金利政策をとりつづけた。企業はこの超低金利時代に「転換社債」や「ワラント債」などエクイティ・ファイナンス(equity finance, 新株発行による資金調達)のための巧妙な手段を使い、低コストで過剰な資金調達を行い設備投資や土地投資を拡大するとともに、株式投資などの金融資産投資、いわゆる「財テク」を活発におこなった。都市銀行を中心とする大銀行は、自らこうしたマネー・ゲームを積極的に展開し、土地や株を転売することによって投機的利得を獲得すると同時に、これら企業や不動産会社に対して、土地や株式などの担保価値を慎重に審査せず、異常な貸出し競争にしのぎを削り、地価や株価の暴騰に象徴されるバブル経済を創り出したのである。

このようにして、政府の規制緩和・自由化政策に支えられ金融機関は収益至上主義的な経営戦略を追求することになる。この帰結が先に述べた数々の金融機関による犯罪の発生であった。

ともあれ、こうした収益至上主義的な経営戦略の追求は、ひとり銀行や証券会社だけにとどまるものではなかった。経済的効率性という名で、この時期、急速にその他の企業にも普及していく。その結果、現在の日本の社会は経済的効率性を優先した「企業社会」と特徴づけられ、その病理が社会問題化していくこととなる。

IV 経済的効率性優先主義と公共政策の欠如がもたらす社会的帰結

政府も1991年には、この「企業社会」の弊害を訴えるレポートを発表した。『個人優先社会をめざして』と名づけたこのレポートは、現代日本の社会を経済効率第一主義のシステムにもとづくものであるとの認識のもとで、そのようなシステムを「企業中心社会」という概念で捉え、この「企業中心社会」を「個人生活中心社会」の方向へと転換すべきであると主張する内容になっている。

ここで言う「企業中心社会」とは、さしあたり、「企業をはじめとする組織の存在が拡大しすぎ、その目的や行動原理が、個人の社会のそれに優先し、個人生活の自由度が制約された社会」⁽⁷⁾であると定義し、「個人生活中心社会」とは、「人間として多面的な側面を持つ個人が、各々の価値観に応じて自己実現を試み、多様なライフサイクルを志向する社会」⁽⁸⁾であると定義しておこう。

この企業中心社会のあり方を、かつて朝日新聞は、その社説「会社が幅をきかす時代とは」において、つぎのように鋭く批判したことがある。

「それにしても、日本ほど会社が幅をきかせている国はあるまい。経済大国を築き、支えているのが会社で働く人という意味あいだけではない。『効率』や『利潤』という会社の行動原理が、国や地域社会にも大手をふってまかり通り、多様な価値観はすみっこに押しやられている。」⁽⁹⁾

このように、効率性を優先する企業の行動原理が、社会の多様な価値観を排除することの危険性を指摘したうえで、上記の社説は、企業を改革する3つの視点を提示した。

第1に、時代に合わなくなった企業の経営理念を再構築し、広く社会に発信すること。第2に、地域社会と環境への責任を果たすこと。そのために、企業も社会の一員としての自覚を持ち、良き企業市民（コーポレートシチズン）として振る舞うこと。第3に、働くものに対して、個人の自由な生き方を認めるような柔軟な組織を確立すること。

こうして、経済的効率性を最優先する企業社会のあり方を、生活者の視点から見直そうとする動きが始まった。しかし、こうした動きもつかの間、1980年代後半から続いてきたバブル経済が崩壊し、深刻な不況を呈するようになるにつれて、「企業社会を変革して生活大国へ」のスローガンはいつの間にか立ち消えてしまう。それに代わって、景気回復のスローガンのもと、経済的効率性が以前にも増して声高に叫ばれていったのである。

しかも注目すべきは、この経済的効率性が経済分野だけの指導理念となっただけではなく、その他の分野の改革にも広く、かつ強力に適応されていったことである。その象徴的な出来事が、1996年11月に打ち出された橋本首相による5大改革の提唱であった。

そこでは、現在の高度情報化や急速な少子高齢化に従来の社会システムが適応できなくなったという認識のもと、経済的効率性にもとづいて、経済構造改革、金融システム改革、財政構造改革、行政改革、社会保障構造改革を実施することが述べられ、さらに、翌年1月には教育改革を追加して、計6つの分野での改革を一体的に実施することが宣言されたのである。

したがって、以上の6大改革を提唱した橋本首相の所信表明演説（1996年11月29日）や施政方針演説（1997年1月20日）の中に、効率性ないし効率的という言葉が、いかに多く散りばめられているか、読んだものを驚嘆させる。まさに、効率性のオンパレードである。2, 3紹介しよう。

まず、経済構造改革を提唱するに際して、つぎのように述べている。

「景気の回復に万全を期することは当然であります。富を拡大する経済力、技術力がなければ、豊かな国民生活はもちろん、健全な財政や質の高い福祉は実現できません。国境を越える企業活動が飛躍的に増大し、国のシステム自体が産業の国際競争力を左右する時代において、経済全体の効率性と柔軟性を高めることは、国家的課題であります。産業の空洞化や本格的な高齢社会の到来への対応が手遅れにならないよう、経済構造改革のための総合的な対策を早急に講じなければなりません。」⁽¹⁰⁾（傍点は引用者）

また、行政改革の提唱では、つぎのように述べられている。

「わが国の行政システムは、戦後、貧困や社会の不平等を解消しながら、効率的に経済を発展させるという明確な政策目標の下では有効に機能してまいりましたが、近年、複雑多岐にわたる行政課題に直面し、その限界を露呈しております。時代の変化に的確に対応でき、国民のニーズに合ったサービスを効率的に提供できる行政に生まれ変わらせるために、行政サービスの内容と提供のしかたを抜本的に見直さなければなりません。」⁽¹¹⁾（傍点は引用者）

さらに、社会保障構造改革でも、つぎのように効率性が強調されている。

「急速な少子高齢化が進展する中で、給付と負担の均衡がとれた社会保障をいかに実現するかは、国民の公的負担水準とかかわる重大問題であります。社会保障の費用は、本人の負担か事業者の負担か、税金を使った国や地方の負担かにかかわらず、だれかが負担しなければならないものです。個人の尊厳と自立・自助努力を縦軸として確立した上で、社会の連帯の精神を横軸に据え、民間の参入を促しながら、利用者の選択に応じ、質の高いサービスを効率的に提供できる社会保障制度を整備してまいります。」⁽¹²⁾ (傍点は引用者)

「大幅な赤字体質となっている医療保険制度をこのまま放置することは許されません。国民皆保険の仕組みを維持しながら、適切かつ効率的な医療サービスを安心して受けられるよう、今国会に提出する法案を出発点として、医療の提供体制と保険制度全般にわたる総合的な改革を行います。」⁽¹³⁾ (傍点は引用者)

もう、この辺でいいであろう。こうした執拗なまでの経済的効率性の強調が、上記の橋本首相による演説の特徴であったと言ってもよい。ここでは、社会構造全般にわたる改革の指導理念が経済的効率性であり、この理念が社会発展の価値基準と認識されている姿が、この演説の中に浮き彫りになっているということを確認すれば十分であろう。

こうして、1990年代に入って、わずか5年足らずの間に、個人の多様な価値観にもとづくライフ・スタイルの尊重とそれに基礎づけられた「生活大国」の提唱は、ものの見事に背後にしりぞいていった。この行政の変わり身の早さといい、経済的変動に著しく左右される脆弱な社会の姿といい、成熟社会への日本の道のりの遠さと険しさを痛感させられるのは、決して私一人ではあるまい。

ともあれ、現在わが国の社会的危機を深刻にし、社会不安を高めている原因に、この経済的効率性の追求が国民生活のあらゆる分野に大きな影響を与えていることに注目しておかなければならない。その結果、現在すすめられている労働改革、年金制度や医療制度など社会保障制度の改革や、消費者保護の分野などに、経済的効率性優先を指導原理とするやり方がもち込まれて、深刻な問題を引き起こしている。

まず、労働の分野では、雇用の不安定化や労働者の権利の縮小が進んでいる。企業のリストラによって、過去最悪の大量の失業者が生み出されているとともに、サービス残業を合法化する裁量労働制・変形労働時間制の拡大、職労紹介事業や労働者派遣事業の原則自由化・民営化がすすめられ、不安定雇用や無権利労働者の拡大がすすんでいる。さらに、失業者に対する失業手当の給付日数の削減や、雇用保険料の労働者負担の増大を柱とする雇用保険法の改正が行われた。

また、社会保障の分野でも、医療保険の患者自己負担が増加され、1997年9月から従来の10%負担から20%負担へと倍増された。加えて、老人医療では1998年4月から高齢者の入院医療費が1日1100円にアップされ、保険から外されて自己負担となった入院食費1日650円と合わせて1ヵ月自己負担額は55,800円となり、国民年金の平均支給額46,000円を上回った。さらに、厚生年金の支給開始年齢を段階的に65才まで遅らせることや、現役サラリーマンの手取り資金の伸びにあわせて年金額を改正する「賃金スライド」制を廃止することによって、年金の額の伸びを抑えようとする年金制度の改正が進められた。

消費者保護の分野では、わが国のWTOへの加入に伴って、輸入食料の安全基準の緩和・低下が進んでいる。特に、わが国の食糧自給率の低下に歯止めがかからず、食糧確保の問題が懸念されているだけでなく、輸入食糧の安全基準が規制緩和によってグローバル・スタンダードにあわせる方向で下方修正されていることは、国民の食糧に関する不安を今後も高めることになるだろう。これは、国民の健康に直結するだけに、決して見過ごすことのできない重大な問題である。

それにもかかわらず、総理大臣の諮問機関である経済戦略会議は、1999年2月に出した最終報告において、さらに日本の社会を平等社会から競争社会に創り変えることをスローガンに、つぎのように述べた。

「規制・保護や横並びに体質・護送船団方式に象徴される過度に平等・公平を重んじる日本型社会システムが、公的部門の肥大化・非効率化や資源配分の歪みをもたらしている。このため、公的部門を抜本的に改革するとともに、市場原理を最大限働かせることを通じて、民間の資本・労働・土地等あらゆる生産要素の有効利用と最適配分を実現させる新しいシステムを構築することが必要である。」⁽¹⁴⁾（傍点は引用者）

こうした市場万能主義にもとづく社会システムの改革は、経済的効率性になじまない分野に、いっそう深刻な問題を生じさせることになるであろう。経済学的には、これらの分野は「市場の失敗」のために、行政のサポートが不可欠な分野である。それなのに、市場万能主義の考え方にもとづいて効率性を追求すれば、再びこれらの分野に「市場の失敗」をひきおこすのは明らかである。なぜなら、「市場の失敗」が起こるのは、市場原理が不十分にしか機能しないからではなく、市場原理が徹底すればするほど起きる現象が、まさに「市場の失敗」だからである。

V 現代の公共政策が依拠すべき価値基準

以上で、現代の支配的な価値基準である経済的効率性の問題点が、ほぼ明らかになったであろう。では、これに代わって現代の公共政策が依拠すべき価値基準として何が必要なのか。つぎに、その問題を考えてみよう。

市井三郎氏は、その著『歴史の進歩とはなにか』において、「進歩」を科学・技術の効率性を基準に判断してきたこれまでの進歩史観を否定しながら、つぎのように進歩の価値基準を提起する。

まず、市井氏は、社会集団を形成する人間が、これまでのあらゆる時代において、人為的・自然的諸原因によって自ら責任を問われる必要のない事柄から、おびたしい苦痛をこうむってきたという歴史的事実を確認する。つぎに、人間がこの責任を問われる必要のない事柄から受ける苦痛を「不条理な苦痛」という言葉で表現した後、この不条理な苦痛が科学・技術によって軽減されたことは評価しながらも、科学・技術の成果を利用して自己集団のエゴイズムを他の人間集団におしつけることによって、とりかえしのつかない新たな不条理をつくりだしてきた歴史的事実も、同時に確認しておかなければならないと主張する。ここに氏は、科学・技術の「進歩」が歴史にもたらした深刻なパラドックス（逆説）の存在をみるのである。

このパラドックスから逃れるためには、従来の進歩史観すなわち科学・技術の発展を歴史の進歩とみなす見方を根本的に転換しなければならない。こうした考え方によって市井氏は、歴史の進歩とは何かに答えて、「個人が自ら責任を負えないことがらに起因する不条理な苦痛を社会的に除去するかあるいは軽減すること」と定義するのである。氏自らの言葉では、つぎのように表現されている。

「科学的発見がそれ自体でもつ価値（知的好奇心の充足という価値）は十分に理解するとしても、そのような科学的探求が社会的にもつ価値はいったい何なのか、という問題提起は当然に生じねばならない。……一言でいうならば、科学的探求が社会的（または歴史的）にもちうる価値とは、その探求がわたしのいう意味での《不条理な苦痛》を人間たちから除去（あるいは減少）することができる、という価値なのである。」⁽¹⁵⁾

この引用文にある不条理な苦痛とは、「おのおのの人間（ホモ・サピエンス）は、自らの責任を問われる必要のないことから（負わされている）さまざまな苦痛」^{（16）}〔後の（ ）は引用者〕を意味している。

市井三郎氏が提起した、この歴史的進歩の価値基準に照らして、現代社会の進歩や発展を検証すると、現代社会は、どのように特徴づけることができるか。

先に私は、現代日本の社会を、経済的効率性が優先的に追求される社会であるという観点から見てきた。この経済的効率性を優先させる社会は、他の言葉で表現すると、そこで生活する人間自らは責任を負えないことがらに起因する不条理を増大させていく社会であり、それにもかかわらず、その責任を社会的に負おうとするのではなく、もっぱら個人が責任を自ら負うことを強要される社会である。その理由を、現在のわが国で声高に叫ばれている「自己責任」と「規制緩和」をキーワードに見ておこう。

ごく最近まで、現在の社会を読み解くキーワードとして、国際化、高齢化、高度情報化などがあげられていた。しかし、今日では、これに加えて「自己責任」という言葉が強調されつつある。あたかも、来たる21世紀は、まちがいなく自己責任の時代だと言わんばかりに、自己責任という用語が私たちの回りに氾濫してきている。例えば、つぎのように。

「それから、自分の家計設計を見直すことです。保険、預金、ローン、年金と、バランスを考えて組み直す。これからは、銀行員や生保レディを当てにせず、自分で調べなくてはダメ。彼等のいいなりになると、とんでもないことになりますからね。これからは、すべて自己責任の時代なんです。」^{（17）}（傍点は引用者）

さらに、いま私の手元に、「心の安らぎを求めて」というサブタイトルをつけた『自己責任時代のライフプラン指南』という本がある。そこには、つぎのように書かれている。

「多くの日本人の傾向として、これまでは他人もしくは集団に依存しながら自己の存在を認識してきたきらいがあります。その代わりに帰属意識をもって所属する集団の期待に応えてきたのです。しかし、いまやそうした人間関係だけでなく、自己責任が問われはじめてきています。すなわち、所属する集団と個々の関係を維持発展していくために、自己の責任を明確にして自律的に果たしていくことが21世紀の生き方といえます。」^{（18）}（傍点は引用者）

みるように、「自己責任は21世紀の生き方」とまで強調されている。そして上記の著書には、この自己責任の原則にもとづいて、いかに家庭生活を送っていくか、いかに生きがいや働きがいをもつか、はたまた、人生最後の大往生をいかに準備するかに至るまで、懇切にいねいに説かれている。

以上のように、別に目新しい言葉ではないこの「自己責任」が、なぜ今、声高に叫ばれてきているのか。それは、現在の社会および今後の社会にとって、どのような意味をもつのか。つぎにこの点を、規制緩和との関連で明らかにしておこう。

VI 規制緩和と「自己責任」

規制を敵視し、市場メカニズムの働きを過度に評価する新自由主義の原理にもとづいて、当然のこのように近年、社会のあらゆる分野にわたって強力に規制緩和がすすめられている。本稿のテーマにある「自己責任」との関連で言えば、この規制緩和論には、失敗のリスクを自ら負う「自己責任」社会を確立することによって、はじめて市場競争が促進され経済的効率性が高まるという考えがつきまとっている。それゆえに、必ずこの種の考え方には「自己責任」が強調されることにな

る。

たしかに、商品交換社会の中で自己責任という概念は、商品やサービスを提供する側の自己責任と、その商品やサービスを提供される側の自己責任との2通りの意味をもっている。しかし、いま声高に叫ばれている「自己責任」は、明らかに後者の商品やサービスを提供される者、すなわち消費者の自己責任に重点がおかれていることは言うまでもない。

この消費者の自己責任を規制緩和政策との関連で論じれば、つぎのような鈴木淑夫氏の主張となる。

「規制緩和で消費者が豊かになれるということですが、それはそのとおりで、規制緩和して競争を促進すれば、安いもので質のいいものが出てくるわけです。」⁽¹⁹⁾と、規制緩和を無条件で肯定しておいて、すぐさま次のように述べている。

「消費者に言いたいのは、そのようにさまざまな品質、さまざまな値段のものが出てきて、選択の幅が広がるということは、消費者の選択が難しくなることでもあるわけです。その場合、規制緩和して市場メカニズムを貫徹させるということですから、これは消費者も自己責任でよく調べて、自分の好みに合った質で安いものを買わなければいけないわけです。ところが、日本の消費者というのは、それで変なものをつかむと、すぐに監督不行き届期だといって監督当局を非難する。すると、それを得意になって代議士が国会でしゃべる。すると、びっくりして、行政は規制を強化するということの繰り返しをしています。絶対にこれからそういうことをしてはいけません。」⁽²⁰⁾
(傍点は引用者)

こうした消費者の自己責任が強調されるようになったきっかけは、1993年9月に発足した首相の私的諮問機関「経済改革研究会」（座長・平岩外四経団連会長）がまとめた中間報告「規制緩和について」（1993.11.8）にある。

この中間報告は、新自由主義の競争原理による経済的効率性の向上、市場経済重視という基本原理に立って、その妨げとなっている公的規制を大幅に緩和・撤廃することをねらいとした。中間報告では、この公的規制を経済的規制と社会的規制の2種類に分け、「需給調整の観点から行われている参入規制、設備規制、輸入規制及び価格規制」などの経済的規制は原則として廃止し、「安全・健康の確保、環境保全、災害の防除などの社会的見地から行われる」社会的規制は、必要最小限にとどめるとした。

このうち後者の社会的規制の緩和は、消費者の安全性や生活環境の悪化をもたらす危険性をもつだけに、極めて深刻な問題であった。とりわけ、中間報告では、消費者に対する保護の見直しを強調するために、「自己責任」を持ち出して、つぎのように述べた。

「消費者保護のために行われる規制は、自己責任原則を重視し、技術の進歩、消費者知識の普及などを踏まえ、必要最小限の範囲、内容にとどめる。」⁽²¹⁾

今まで、これほどまで明確に、消費者の自己責任を強調した公文書はなかったといつてよい。それだけに、この中間報告はセンセーショナルであった。

Ⅶ 現代の金融システム改革と「自己責任」

その次に衝撃的であったのが、1996年11月に打ち出された金融システム改革、いわゆる日本版金融ビッグバン構想であった。そこでは、Free（市場原理が働く自由な市場）Fair（透明で信頼できる市場）Global（国際的で時代を先取りする市場）の3原則を金融システム改革のスローガンにし、

2001年までに東京をニューヨークやロンドンに並ぶ金融市場として再生する目標を掲げた。

こうして、いよいよ日本においても1998年から、大胆で急激な金融システムの大改革＝日本版金融ビッグバンが始まった。このビッグバンは、単に銀行、証券、保険会社など金融機関の規制緩和を進めるだけではない。外国為替や会計制度から税制、商法、雇用慣行まで、およそ金融システム全般を、国際基準（グローバル・スタンダード）に合わせて徹底的に改革することを目的としている。

予定どおり、こうした金融システム改革が実施されていけば、株式売買手数料や金融商品の設計は自由になるばかりか、銀行、証券、保険会社の相互参入は促進され、銀行、証券、保険という業態の枠を越えた再編が急速に進んでいく。さらに、持株会社の解禁や外資系企業の参入が、この再編を加速させ、体力のない金融機関に淘汰を迫るのは確実であろう。

事実、ビッグバンの波は、早くも私たちの眼前で金融機関の相つぐ破綻という形で現れている。1997年11月の三洋証券の会社更生法適用申請に始まった金融破綻の波は、北海道拓殖銀行の北洋銀行への営業譲渡、山一証券の自主廃業、徳陽シティ銀行の仙台銀行などへの営業譲渡や日本長期信用銀行の経営破綻へと広がっていき、まさに止まるところを知らない感がある。

それにつれて、自己責任をとる主体が金融機関側から、その利用者である消費者にすりかえられ、消費者の自己責任が強調されはじめるのである。そしてこの頃から、きまって金融ビッグバンに関する手ごろな解説書には、金融機関を利用する者の自己責任が、つぎのように強調されるようになる。

「ビッグバン実施後は金融機関の自由競争が促進され、優勝劣敗による金融機関の淘汰が進み、敗者となった金融機関の経営破綻が数多く発生することが懸念される。また、ビッグバンによる抜本的な規制緩和は、金融行政が金融機関の参入規制、商品規制など事前予防的規制が後退し、事後の監視強化の方向への転換を迫ることになる。そうした中で、預金者、個人投資家、保険契約者等の消費者は取引先の金融機関や金融商品・サービスの選択とその結果に関して、厳しく自己責任を求められるようになっていく。」⁽²²⁾（傍点は引用者）

「ビッグバンで、金融資産の運用方法は多様化し、様々なチャンスが増加したことは事実です。しかしそれは、『自己責任』の原則と裏腹の自由です。これからはとにかく、自分自身でよく勉強して決める時代です。セールスマンのせいにしないこと。他人の言うことをそのまま信じるのは危険なのです。」⁽²³⁾

現在わが国では、個人金融資産の55.7%が銀行や郵貯などへ預貯金として向けられ、株式や投資信託、債券への投資は11.9%となっている⁽²⁴⁾。一方、アメリカでは預貯金は16.1%で、株式や投資信託、債券への投資は43.1%である⁽²⁵⁾。したがって、1200兆円といわれる日本の個人金融資産を、アメリカのようにもっと投資に向かわせ、証券市場を活性化させることが、金融ビッグバンのねらいの1つとなっている。

今後、この莫大な個人金融資産の獲得をめざして、外資系を含めた激しい金融機関どうしの競争が、規制緩和・自由化のなかで展開されるため、元本保証のないリスクの高い金融商品が、続々と売り出されていく。金子勝氏は、こうした事態での国民の投資行動を、すべての人にギャンブラーになれと言うに等しいと述べて、つぎのように述べている。

「規制緩和の名の下にセーフティーネットを外してゆくと、市場が不安定化するために自己決定の領域は著しく狭まってしまう。たとえば主流経済学者は、ビッグバン後は自らが失敗のリスクを負う『自己責任』原則で貯蓄・投資をしなければならないと主張する。しかし、毎日のように乱高

下する株価や通貨を眼前にして、人々がなしうる自己決定とはギャンブラーのそれに他ならない。つまり市場の不安定性を問題にすることなく、市場競争の下では失敗すれば自らリスクをとるべきだとする主流派経済学の主張は、すべての人にギャンブラーになれと言うに等しい。」⁽²⁶⁾

このギャンブラー的行動によって国民の側に被害が出るが、そのことで、金融機関の自由で効率的な経済活動が妨げられるようなことになっては困る。被害の責任は国民にかぶってもらって、国民自身が金融商品を選ぶ眼が足りなかったとあきらめてもらいたい。——このような金融機関側のイデオロギー的役割を担って、消費者の自己責任が、つぎのように強調されるのである。

「将来の財産形成のために投資を勧められ、結果として財産を失った場合、これまでの発想ですと、まず勧めた相手もしくは会社を責めるでしょう。しかし、これは自己責任の考えからいくと間違いです。最終的に決断したのは自分ですから相手を責めるのはお門違いというものです。」⁽²⁷⁾

このように金融ビッグバンは、従来の護送船団方式から自己責任への大転換であると宣伝され、金融機関の自己責任から、それを利用する消費者の自己責任へと、その強調点が移しかえられていく契機となった。

VII 「自己責任」社会の問題点

そもそも自己責任とは、商品交換社会における契約の自由という観念から生まれたもので、契約の当事者どうしは対等でなければならぬということが、その前提となっている。しかし、金融の専門家集団である金融機関と素人である消費者個人とが、対等の契約者であると想定すること自体が問題である。

この問題性が、最も鋭いかたちで表面化したのが、つぎのような、バブル経済とその破綻にともなっておこった各種の金融トラブルであった。

銀行が顧客に十分な説明もしないで土地や株、ゴルフの会員権などをすすめ、その資金を融資したが、その後の地価や株価の暴落、ゴルフ場の倒産によって、顧客が銀行へ資金の返却ができなくなったケースが続出した。なかでも、裁判に持ち込まれたケースで最も多かったのが、変額保険をめぐるトラブルであり、全国で600件にもおよぶ裁判がおこされている。

この変額保険とは、もっぱら株式によって運用される保険商品で、従来の定額保険とは違い、死亡時の最低保障こそあるものの、生命保険会社の運用がうまくいかず損失が出れば、それは全額加入者の損失とされる。いわば、変額保険は保険とは名ばかりで、むしろ証券投資信託商品と類似性をもち、極めてリスクの高い商品である。

このような性格をもった変額保険を、バブル経済期に銀行員がそのリスクの説明も不十分なまま、顧客に「相続税対策になるから」と勧めて加入させたのである。その際、顧客は保険料を一括して保険会社に払い込むために、多額の金を銀行から借りるのだが、その際にも銀行員は、「いま保険の運用成績がよいので、その解約返戻金で銀行からの借入金を返済すればよい」ともちかける。その言葉を信じて加入したものの、その後の株価の値下がりによって保険の運用成績は落ち込み、期待した解約返戻金は少なく銀行への返済ができなくなってしまったのである。

しかし裁判において、銀行は一貫して借り手の自己責任を主張し、貸し手である銀行側の責任を決して認めようとはしない。ここに、先進国では判例として確立しつつある貸し手責任（レンダー・ライアビリティ）を認める流れに逆行する、日本の銀行の無責任さがある。

真に自己責任を感じなければならないのは、金融機関自身ではないのだろうか。なぜなら、金融

機関およびそこで働いている人々は、金融のエキスパート（専門家）である。この金融専門家がその専門性を悪用して、バブル期にさまざまな金融犯罪や反社会的行為を行なった事実を、私たちは忘れてはいない。したがって、まず問われなければならないのは、金融機関の自己責任であるはずだ。

それにもかかわらず、現在流行している「自己責任」という言葉は、こうした金融機関の反社会的行為を免罪し、もっぱらその責任は金融機関を利用する国民の側にあると思わせ、金融機関の被害にあっても、「自分の責任だから」と国民にあきらめさせる役割を果たそうとしている。

国民が「自己責任」を感じれば感じるほど、金融機関は自己責任から免罪されるという、金融機関には都合のよい状態をつくり出しているのである。しかも、現在の政府のやり方は、以前にも増して巨大金融機関への莫大な公的資金の投入によって金融機関を保護することにある。これでは、いつまでたっても金融機関に自己責任意識の育ちようがない。金融機関にモラルハザード（道徳性の欠如）を助長しているとさえ言える。

そうだとすれば、これは大変危険なことにちがいない。本来、責任をとるべき者が責任をまぬがれ、被害者である国民がその責任をとらされる社会は、無責任社会そのものであると言えよう。

おわりに

以上、現在日本の社会は、金融システムや労働、社会保障、消費者保護などの広範な分野にわたって、個人自らが責任を負えないことがらに起因する不条理な苦痛が増大していく社会である。しかし、それにもかかわらず、これらのリスクを社会が負担するのではなく、いっそう個人の責任が強要される自己責任社会となっていきつつある。

このような社会がつづけば、そこで生活する人間は自ら責任の負えないことに起因する不条理な苦痛を背負い込み、経済的効率性にもとづく競争社会の中で、ますます連帯感を失くした孤独な存在と化していく危険性がある。とてつもなく不安定な社会を背景に、どうしようもないリスクを自ら背負い、それに対処しなければならない個人を襲う無力感は、その袋小路から逃れようともがき苦しむ。求める先は、個人を超えて擬似的に安らぎを与えてくれる全体主義的な国家体制である。二度と繰り返してはならないファシズムの足音を、このような日本の社会状況から感じとるのを、いちがいに早計であるとばかりは言えないであろう。

誰も、こうした未来社会を望んではない。しかし、これまで歴史は、戦争や飢餓、そして国家の滅亡という事態を数限りなく経験してきた。現在のわが国が、歴史のどの時点に立っているかは定かではない。だが、宿命論に立たず、現実の政策が社会に与える影響の重要性を認めるかぎり、公共政策のあり方に無関心ではいられない。わが国の公共政策が、安易なやりかたで国民に「自己責任」を強要するのではなく、国や地方自治体は公共性の本来の意義にもとづいて適切な公共政策を行ってもらいたい。そうした思いを込めて、本稿を執筆した。

現代の日本社会が資本主義社会である以上、市場原理が社会の基調であることは言うまでもない。しかし、社会を市場の競争原理に委ねれば、経済的強者が弱者を圧倒し、両者の経済的格差は一層拡大することになるであろう。

事実、市場原理主義に立脚した現在の規制緩和政策は、信用収縮とデフレの悪循環を引き起こし不況の長期化と深刻化を招いている。効率性を高めるため規制緩和政策によって競争を促進させ、その結果の責任は「自己責任」となれば、企業や人々は必死で市場競争をするので経済が活性化す

ることになるという政府のシナリオは、事実によって完全に裏切られた。

中小零細企業は大企業との競争によって倒産し、大企業内のリストラに加えて多くの失業者が社会的に輩出される。経済不況はいつまでも克服されず、社会の不安定さはますます増大する。自殺者の急増という不可逆的・絶対的損失の増大を招くだけでなく、犯罪の多発化と凶悪化を招き、それに対応するための社会的費用は、ますます高まっていくばかりである。現在の経済的強者の立場に立った規制緩和・自由化政策では、こうした事態を防げないどころか、ますます悪化させていくことになる。

競争、効率性、自己責任——この三位一体的政策によって組み立てられた規制緩和政策は、現実の前に破綻した。ルールなき過度な競争は闘争へと転化する。経済的効率性の追求はリストラによる大量失業者を発生させ、働く能力と意欲をもつ人を排除したまま活用しないという最悪の社会的不効率を生み出す。誤った「自己責任」の押し付けは無責任社会を作り出す。見るように、競争、効率性、自己責任のそれぞれがことごとく、その反対物に転化していくのである。

もっとも、政府によって推進されているこの規制緩和・自由化政策も、一種の公共政策であると主張されるかもしれない。しかし、市場の欠陥を是正するのが公共政策であって、公共政策とは本質的に弱者の立場から市場原理を規制することを内在的に含んでいるのを忘れてはなるまい。

注

- (1) 松下圭一『政治・行政の考え方』岩波書店、1998年、175ページ。
- (2) Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper&Row, 1957, pp1-2.
- (3) 詳しくは、渡辺洋三・甲斐道太郎・広渡清吾・小森田秋夫編『日本社会と法』（岩波書店、1994年）を参照。
- (4) 小島 昭『現代の公共政策』勁草書房、1990年、239ページ。
- (5) この問題を論じたものとしては以下の論文を参照。
藤田安一「公共政策と経済倫理」『鳥取大学教育地域科学部紀要』（地域研究）第4巻 第3号、2003年3月。
藤田安一「公共政策と地方自治体」『鳥取大学教育地域科学部紀要』（地域研究）第5巻 第1号、2003年5月。
- (6) A・ギャンブル著、小笠原欣幸訳『自由経済と強い国家』みすず書房、1990年、49ページ。
- (7) 経済企画庁国民生活局編『個人生活優先社会をめざして』1991年11月、1ページ。
- (8) 同上、19ページ。
- (9) 『朝日新聞』1991年1月4日。
- (10) 『朝日新聞』（夕刊）1996年11月29日。
- (11) 同上。
- (12) 『朝日新聞』（夕刊）1997年1月20日。
- (13) 同上。
- (14) 経済戦略会議「日本経済再生への戦略」（答申）1999年2月26日。
- (15) 市井三郎『歴史の進歩とはなにか』岩波書店、1971年、197ページ。

- (16) 市井三郎『歴史の進歩とはなにか』岩波書店, 1971年, 196ページ。
- (17) 「株価15000円台で戦後最大の不況が来る!」『週刊文春』1997年11月13日号。
- (18) 日本人生設計士協会編『自己責任時代のライフプラン指南——心の安らぎを求めて——』きんざい, 1998年, 4ページ。
- (19) 中谷 巖, 大田弘子『経済改革のビジョン——「平岩レポート」を超えて——』東洋経済新報社, 1994年, 175ページ。
- (20) 同上。
- (21) 日刊工業新聞特別取材班編『平岩レポート——世界に示す日本の進路——』日刊工業新聞社, 1994年, 191ページ。
- (22) 日興リサーチセンター編『全詳解 金融大改革のすべて——ビッグバンで現れる世界——』東洋経済新報社, 1997年, 120ページ。
- (23) 長島恒雄『手にとるようにビッグバンがわかる本』かんき出版, 1997年, 184ページ。
- (24) 『ファイナンス』1997年7月号。
- (25) 同上。
- (26) 金子 勝『反経済学——至上主義的リベラリズムの限界——』新書館, 1999年, 305ページ。
- (27) 前掲『自己責任時代のライフプラン指南——心の安らぎを求めて——』5ページ。

(2003年3月18日受理)

